Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10867

28. 05. 98

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung versicherungsrechtlicher Vorschriften im Eisenbahnbereich

A. Zielsetzung

Der Versicherungsschutz für Gefahren aus dem Eisenbahnbetrieb soll verbessert werden.

B. Lösung

Auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung des § 26 Abs. 1 Nr. 8 Allgemeines Eisenbahngesetz können derzeit Eisenbahnen nur verpflichtet werden, sich gegen Ansprüche aufgrund des Haftpflichtgesetzes oder aus dem Beförderungsvertrag zu versichern. Für alle anderen Anspruchsgrundlagen, insbesondere für die Ansprüche wegen Schmerzensgeldes, besteht derzeit keine Grundlage für eine Pflichtversicherung. Zur Verbesserung des Schutzes der Eisenbahnen, ihrer Kunden und Dritter ist daher die Verordnungsermächtigung auf Personen-, Sach- und Vermögensschäden auszudehnen und die Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen vom 21. Dezember 1995 (BGBl. I S. 2101) anzupassen.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Regelung mit der Folge, daß ein umfassender Pflichtversicherungsschutz, wie z. B. bei der Personenbeförderung im Straßenverkehr, nicht sichergestellt ist.

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Ohne Vollzugsaufwand

   Keine

2. Vollzugsaufwand

   Gering. Die Nachweispflichten gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden sind bereits heute festgelegt.

E. Sonstige Kosten

Belastungen für Eisenbahnunternehmen sowie Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten, da die meisten Eisenbahnen bereits freiwillig entsprechend versichert sind und die heute bestehenden Deckungssummen nicht geändert werden sollen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (323) – 910 00 – Ei 46/98

Bonn, den 28. Mai 1998

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung versicherungsrechtlicher Vorschriften im Eisenbahnbereich

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr.

Der Bundesrat hat in seiner 725. Sitzung am 8. Mai 1998 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung versicherungsrechtlicher Vorschriften im Eisenbahnbereich

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Allgemeines Eisenbahngesetz

§ 26 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch das Gesetz vom 11. Februar 1998 (BGBl. I S. 342) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Nr. 8 wird wie folgt gefaßt:

   „8. über deren Verpflichtung, sich zur Deckung der durch den Betrieb einer Eisenbahn verursachten Personenschäden, Sachschäden und sonstigen Vermögensschäden zu versichern;".

2. In Absatz 5 Satz 1 wird die Angabe „Nr. 1 bis 7" durch die Angabe „Nr. 1 bis 8" ersetzt.

Artikel 2
Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen

Die Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen vom 21. Dezember 1995 (BGBl. I S. 2101) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefaßt:

   „§ 1
   Versicherungspflicht

   (1) Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung zur Deckung der durch Unfälle beim Betrieb einer Eisenbahn verursachten Personenschäden und Sachschäden bei einem im Inland zum Betrieb einer solchen Haftpflichtversicherung befugten Versicherer abzuschließen und aufrechtzuerhalten.

   (2) Absatz 1 gilt nicht für Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen,

   1. die von einem nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 des Versicherungsaufsichtsgesetzes von der Versicherungsaufsicht freigestellten Haftpflichtschadenausgleich in gleicher Weise Deckung erhalten,
   2. die nicht dem öffentlichen Verkehr dienen, soweit sie eine Eisenbahninfrastruktur benutzen oder betreiben, die nicht dem öffentlichen Verkehr dient.

   (3) Eine Versicherungspflicht besteht nicht zur Deckung von Schäden, für die ein Eisenbahnverkehrsunternehmen aus einem Frachtvertrag haftet."

2. § 3 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

   „(2) Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die am ... (Einsetzen: Datum des Inkrafttretens) bereits Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen oder eine Eisenbahninfrastruktur betreiben, haben den Nachweis bis zum ... (Einsetzen: Datum sechs Monate nach Inkrafttreten) zu erbringen. Bis zum Abschluß einer Versicherung nach den §§ 1 und 2 ist die bestehende Versicherung nach den §§ 1 und 2 in der bis zum Ablauf des ... (Einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten) geltenden Fassung dieser Verordnung aufrechtzuerhalten.

Artikel 3
Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf Artikel 2 beruhenden Teile der Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen können auf Grund der Ermächtigung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes durch Rechtsverordnung geändert werden.

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... (Einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) in Kraft.

Begründung

Allgemeines

Haftung

Materiell haften Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen (im folgenden: Eisenbahnunternehmen) im innerstaatlichen Verkehr aus Gefährdungshaftung (Haftpflichtgesetz; HPflG), aus unerlaubter Handlung (Bürgerliches Gesetzbuch; BGB) und die Eisenbahnverkehrsunternehmen zusätzlich aus dem Beförderungsvertrag (Eisenbahn-Verkehrsordnung; EVO).

Die Haftung der Eisenbahnunternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr richtet sich nach den Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck und nach den Einheitlichen Rechtsvorschriften über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (Anhänge A und B zum Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr – COTIF – vom 9. Mai 1980 –).

Die außervertraglichen Ansprüche aufgrund der Haftung aus unerlaubter Handlung (§§ 823ff. BGB; Verschuldenshaftung) und aus der Gefährdungshaftung des Haftpflichtgesetzes erstrecken sich zum Teil auf den Ersatz desselben Schadens. Sie bestehen parallel nebeneinander und stehen insoweit in Anspruchskonkurrenz. Der Ersatz eines immateriellen Schadens (Schmerzensgeld), eine Schadensersatzleistung über die Haftungshöchstbeträge des Haftpflichtgesetzes für die jährliche Rentenleistung (§ 9 HPflG) hinaus oder für den Sachschaden außerhalb der Schädigung an Grundstücken (§ 10 HPflG) ist auf der Grundlage des der Höhe nach unbegrenzten Anspruchs aus unerlaubter Handlung möglich (§§ 823ff. BGB). Anspruchsvoraussetzung für diese deliktische Haftung ist lediglich leichte Fahrlässigkeit.

Versicherung

Auf der Grundlage des § 26 Abs. 1 Nr. 8 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes können Eisenbahnunternehmen dagegen nur verpflichtet werden, sich gegen Ansprüche aufgrund des Haftpflichtgesetzes oder aus dem Beförderungsvertrag zu versichern. Auf dieser Grundlage wurde die Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen vom 21. Dezember 1995 (BGBl. I S. 2101) erlassen, die eine Pflichtversicherung für Ansprüche aus dem Haftpflichtgesetz und für Ansprüche auf der Grundlage der Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck vorschreibt.

Die Beschränkung einer Pflichtversicherung auf einzelne Anspruchsgrundlagen ist jedoch nicht sachgerecht. In anderen Regelungen, die mit einer Gefährdungshaftung eine Versicherungspflicht verbinden, fehlt eine vergleichbare Beschränkung (§ 1 des Pflichtversicherungsgesetzes, § 19 des Umwelthaftungsgesetzes). Wie in diesen Vorschriften werden jetzt auch im Bereich der Eisenbahnunternehmen die mit der Gefährdungshaftung konkurrierenden Anspruchsgrundlagen in die Verpflichtung zur Deckungsvorsorge einbezogen. Diese Änderung vollzieht die derzeitige Sachlage nach, da die meisten Eisenbahnunternehmen bereits freiwillig entsprechend versichert sind, ist aber dennoch erforderlich, damit auch künftige Eisenbahnunternehmen der weitergehenden Versicherungspflicht nachkommen.

Dazu ist eine bundeseinheitliche Regelung notwendig, die sowohl Eisenbahnen des Bundes als auch nichtbundeseigene Eisenbahnen umfaßt, da mit der Öffnung der Eisenbahnnetze für alle Eisenbahnunternehmen nach § 14 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes ein einheitlicher Eisenbahnmarkt entstanden ist. Eine Differenzierung zwischen Eisenbahnen des Bundes und nichtbundeseigenen Eisenbahnen in bezug auf die Einführung einer Pflichtversicherung wäre damit weder für die Eisenbahnunternehmen selbst noch für deren Kunden noch für Dritte sachgerecht. Daher steht dem Bund neben der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Eisenbahnen des Bundes (Artikel 73 Nr. 6a GG) auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für nichtbundeseigene Eisenbahnen zu (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 23 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG).

Den öffentlichen Haushalten entstehen nicht bezifferbar geringe Kosten. Die Nachweispflichten gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden sind bereits heute festgelegt. Belastungen für Eisenbahnunternehmen sowie Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten, da die meisten Eisenbahnunternehmen bereits freiwillig entsprechend versichert sind und die heute bestehenden Deckungssummen nicht geändert werden.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

Die Verordnungsermächtigung entspricht der Regelung in § 1 des Pflichtversicherungsgesetzes.

Damit können alle Eisenbahnunternehmen, die gewerbs- oder geschäftsmäßig betrieben werden und die ihre Leistungen jedermann anbieten (öffentliche Eisenbahnen; § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 AEG) zum Abschluß einer Versicherung zur Deckung von Personen-, Sach- und sonstigen Vermögensschäden, die durch den Betrieb des Verkehrsträgers Eisenbahn verursacht sind, verpflichtet werden.

Zu Artikel 1 Nr. 2

§ 26 Abs. 5 AEG dehnt die Verordnungsermächtigungen des § 26 Abs. 1 AEG, der nur für öffentliche Eisenbahnen gilt, auf nichtöffentliche Eisenbahnen aus, soweit die Einheit des Eisenbahnbetriebs dies erfordert. Darin war bislang die Verordnungsermächtigung zur Einführung einer Haftpflichtversicherung nicht enthalten. Die Einheit des Eisenbahnbetriebs erfordert wenigstens dann eine einheitliche Regelung für öffentliche und nichtöffentliche Eisenbahnen, wenn andernfalls vergleichbare Sachverhalte nicht gleich geregelt werden könnten. Dies ist hier der Fall. Für den Versicherungsschutz ist es unerheblich, ob die Nutzung einer öffentlichen Eisenbahninfrastruktur durch öffentliche oder nichtöffentliche Eisenbahnverkehrsunternehmen erfolgt, da das Risiko der Schädigung Dritter in beiden Fällen gleich ist. Da es somit erforderlich ist, eine Haftpflichtversicherung auch für nichtöffentliche Eisenbahnen einzuführen, die eine öffentliche Eisenbahninfrastruktur nutzen, ist auch die Verordnungsermächtigung auf nichtöffentliche Eisenbahnen entsprechend auszudehnen.

Zu Artikel 2 Nr. 1

In *§ 1 Abs. 1* wird eine generelle Versicherungspflicht zur Deckung der durch den Betrieb eines Eisenbahnunternehmens verursachten Personenschäden und Sachschäden normiert.

Damit sind vertragliche und außervertragliche Ansprüche wegen Personen- und Sachschäden sowie wegen Vermögensschäden, die die Folge von Personen- oder Sachschäden sind (z. B. Verdienstausfall infolge einer Körperverletzung) versichert. Nicht versichert sind reine Vermögensschäden, also Vermögensschäden, die nicht Folge eines Personen- oder Sachschadens sind (z. B. Ersatzansprüche wegen verspäteter Zustellung von Reisegepäck). Es handelt sich hier um einen Bereich, der wegen der Inhomogenität der möglichen Schadensbilder und der Unkalkulierbarkeit der möglichen Schadensszenarien regelmäßig nicht oder allenfalls mit geringen Deckungssummen unter Versicherungsschutz steht. Auf die Einführung einer Pflichtversicherung dafür wurde daher verzichtet. Die Versicherungspflicht soll sich neben den Schadensrisiken aus „Unfällen" beim Betrieb der Eisenbahn auch nicht auf „Allmählichkeitsschäden", die mitunter ebenfalls durch den Betrieb einer Eisenbahn entstehen können (z. B. Gebäudeschäden durch Erschütterungen) erstrecken, da lediglich die typischen Haftungsrisiken eines Eisenbahnunternehmens pflichtversichert werden sollen.

Die Versicherungspflicht trifft zunächst das Eisenbahnunternehmen, das sowohl Eisenbahnverkehrsleistungen erbringt als auch eine Eisenbahninfrastruktur betreibt. Es ist zugleich Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Es muß insgesamt nur eine Versicherung abschließen. Eine sachliche Änderung gegenüber dem Regelungsumfang in § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen vom 21. Dezember 1995 liegt insoweit nicht vor. Auf den gleichen Wortlaut wurde gleichwohl verzichtet; um den Unterschied zwischen dem Verpflichteten (Eisenbahnunternehmen als öffentliche Einrichtung oder privatrechtlich organisiertes Unternehmen) und der Grundlage der Verpflichtung (Betrieb einer Eisenbahn als Verkehrsträger) deutlich zu machen.

Unter den seit 1. Januar 1994 geltenden Rahmenbedingungen ist es rechtlich möglich, daß Eisenbahnunternehmen nur Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen (Eisenbahnverkehrsunternehmen) oder nur eine Eisenbahninfrastruktur betreiben (Eisenbahninfrastrukturunternehmen). Auch diese Eisenbahnunternehmen unterliegen der Versicherungspflicht mit der gleichen Deckungssumme, da Schadensursachen ausschließlich im Bereich des Eisenbahninfrastrukturunternehmens oder des Eisenbahnverkehrsunternehmens liegen können. Damit ist für den Schadensfall sichergestellt, daß den Geschädigten keine Nachteile aus der Trennung von Fahrweg und Betrieb entstehen.

Die Versicherungspflicht gilt grundsätzlich für öffentliche und nichtöffentliche Eisenbahnen (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 AEG), die in Deutschland Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen oder eine Eisenbahninfrastruktur betreiben. Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland unterliegen der Versicherungspflicht nur für das Gebiet Deutschlands, d. h. im internationalen Verkehr nur bis zur Grenze. Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland unterliegen der Pflichtversicherung, wenn sie Eisenbahnverkehrsleistungen in Deutschland erbringen. Dies gilt entsprechend für Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit Sitz im In- und Ausland. Internationale Gruppierungen (§ 2 Abs. 4 AEG) sind entweder selbst Eisenbahnverkehrsunternehmen oder bestehen aus Eisenbahnverkehrsunternehmen. Damit sind die Vorschriften dieser Verordnung auch auf internationale Gruppierungen anwendbar. Der Begriff „Betrieb" einer Eisenbahn im Sinne dieser Vorschrift entspricht dem des § 1 Haftpflichtgesetz.

§ 1 Abs. 2

normiert Ausnahmen zur generellen Versicherungspflicht:

Nummer 1

Sofern durch einen kommunalen Schadenausgleich der gleiche Haftungsdeckungsschutz gewährt wird wie in der Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen vorgeschrieben, ist diese Deckung als Versicherung im Sinne dieser Verordnung anzusehen. Eine gesonderte Versicherung ist daher nicht erforderlich.

Nummer 2

§ 1 des Pflichtversicherungsgesetzes normiert eine Versicherungspflicht nur dann, wenn das Fahrzeug auf öffentlichen Wegen oder Plätzen verwendet wird. Voraussetzung dafür ist die ausdrückliche oder stillschweigende Freigabe durch den Berechtigten zur allgemeinen Benutzung. Eine über die im Straßenverkehr normierte Pflichtversicherung hinausgehende Pflichtversicherung der Eisenbahnunternehmen

ist als bundeseinheitliche Regelung nicht gerechtfertigt. Daher sind nichtöffentliche Eisenbahnen, soweit sie eine nichtöffentliche Eisenbahninfrastruktur nutzen, sowie nichtöffentliche Eisenbahnen, soweit sie eine nichtöffentliche Eisenbahninfrastruktur betreiben, von der Versicherungspflicht auszunehmen. Die Versicherungspflicht besteht danach für alle öffentlichen Eisenbahnen sowie für alle nichtöffentlichen Eisenbahnen, die eine öffentliche Eisenbahninfrastruktur benutzen.

Eine Pflichtversicherung für nichtöffentliche Eisenbahnen im übrigen kann durch entsprechende landesrechtliche Regelungen vorgeschrieben werden. Dazu muß lediglich der Anwendungsbereich der Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen auf die nichtöffentlichen Eisenbahnen ausgedehnt werden, die von der bundeseinheitlichen Regelung nicht erfaßt sind.

§ 1 Abs. 3

Eine Pflichtversicherung auch für Schäden an einem Gegenstand, der der Eisenbahn aufgrund eines Beförderungsvertrages übergeben wurde und für dessen Beschädigung aus einem Frachtvertrag – und gegebenenfalls in Konkurrenz damit aus unerlaubter Handlung – gehaftet wird, ist nicht sachgerecht. Eine eventuelle Versicherung kann hier einer Parteivereinbarung überlassen bleiben. Insoweit besteht kein Schutzbedürfnis. Die Ausnahme von der Versicherungspflicht deckt auch konkurrierende deliktische Ansprüche ab.

Eine Erstreckung der Versicherungspflicht auf Ansprüche aus dem Frachtvertrag ist auch durch Artikel 9 der Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 nicht geboten. Die Richtlinie gilt nur für den grenzüberschreitenden Verkehr internationaler Gruppierungen und für Eisenbahnunternehmen, die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr erbringen. Danach muß ein Eisenbahnunternehmen ausreichend versichert sein oder gleichwertige Vorkehrungen getroffen haben, um die Unfallhaftpflicht insbesondere für Fahrgäste, Gepäck, Fracht, Post und Dritte nach innerstaatlichem und internationalem Recht zu decken. Der Umfang einer ausreichenden Versicherung wird in der Richtlinie nicht festgelegt und unterliegt damit den jeweiligen nationalen Vorgaben. Bei der Erarbeitung der Richtlinie bestand darüber hinaus Konsens zwischen den Mitgliedstaaten, daß damit keine Pflicht zum Erlaß verschärfter Bestimmungen über die jeweils bestehenden nationalen Regelungen hinaus eingeführt werden sollte.

Zu Artikel 2 Nr. 2

Bestehende Eisenbahnunternehmen haben ihre bisherige Versicherung bis zum Stichtag auf die neuen Anforderungen umzustellen und den Versicherungsnachweis zu erbringen. Um die nötige Übergangszeit zu ermöglichen, ist dafür eine Frist von sechs Monaten vorgesehen. Zugleich ist geregelt, daß bis zur Umstellung die auf der Grundlage der alten Rechtslage bestehenden Versicherungen aufrechtzuerhalten sind, damit keine Lücke im Versicherungsschutz entsteht.

Zu Artikel 3

Mit dieser Regelung wird erreicht, daß die Teile der Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen, die durch dieses Gesetz geändert worden sind, künftig wieder aufgrund der bestehenden Verordnungsermächtigung geändert werden können.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 725. Sitzung am 8. Mai 1998 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Zur Eingangsformel

Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:".

Begründung

Das Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates, weil es in Artikel 2 Nr. 2 (§ 3 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen) auch das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden regelt. Die Vorschrift hat – trotz der Entsteinerungsklausel in Artikel 3 des Gesetzentwurfs – den Rang eines Bundesgesetzes. Soweit darin eine Frist für die Erbringung des Nachweises einer Versicherung gegenüber der zuständigen Behörde geregelt wird, handelt es sich um eine Regelung des Verwaltungsverfahrens. Die Regelung gilt auch für Landesbehörden, soweit sie die Aufsicht über nichtbundeseigene Eisenbahnen ausüben.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zur Eingangsformel

Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung zu.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333